

## University of Groningen

### Over de toekomst van de politieke partij

Voerman, G.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

*Publication date:*

2012

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Voerman, G. (2012). *Over de toekomst van de politieke partij*. Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



# Over de toekomst van de politieke partij

Mijnheer de rector magnificus,

Zeer geachte aanwezigen,

‘Dinosaurissen van de democratie’ zijn ze in Duitsland genoemd, in Nederland ‘oude olifanten op weg naar hun laatste rustplaats’. Mocht u nu denken bij een college zoölogie te zijn beland, dan kan ik u geruststellen, want u zit in hier echt wel goed. Ik ga het niet hebben over uitgestorven of bedreigde diersoorten, maar over de politieke partij – want daar hebben deze metaforen betrekking op. De citaten stammen uit het begin van de jaren negentig, maar zo’n twintig jaar later zijn de zorgen over de toekomst van de partijen nog altijd groot. De Raad voor het Openbaar Bestuur voorspelde een paar jaar geleden in het rapport *Vertrouwen op democratie* dat wanneer partijen niets zouden doen, ‘hun afbladderend zich onverminderd [zal] voortzetten’.<sup>1</sup> Raadsvoorzitter Van Kemenade wilde met dit rapport ‘politieke partijen handvatten bieden om het doemscenario van “The party is over” uit te sluiten’.

Afgaande op al deze alarmerende bewoordingen lijkt het einde van de politieke partij al enkele decennia nabij. Met zo’n vaart zal het dus niet lopen, maar als het ooit zover zou komen, dan volgt meteen de vraag hoe het dan verder moet met onze representatieve, parlementaire democratie, want daarin vervullen partijen immers een cruciale rol. Zij articuleren, aggregeren en representeren maatschappelijke belangen; zij rekruteren en selecteren het benodigde politieke personeel, zoals volksvertegenwoordigers, bewindspersonen, burgemeesters; en zij mobiliseren de kiezers.

Met het vervullen van die functies fungeren partijen als intermediair tussen samenleving en staat; zij verbinden de burgers met het openbaar bestuur. Hun eventuele einde zou dus grote gevolgen hebben voor het functioneren van ons politieke systeem. Maar klopt het dat partijen zo langzamerhand op hun laatste benen lopen? Gaan zij ten onder, of bevinden zij zich in een overgangsfase? En als dat laatste het geval is, welke kant gaan ze dan op? In het komende halfuur zal ik kort aangeven hoe de partijen er momenteel in de samenleving voorstaan, en vervolgens voorzichtig de richting schetsen waarin zij zich lijken te ontwikkelen.

Voordat ik inga op de huidige staat van de politieke partij, is het van belang zich te realiseren dat partijen nooit statische organisaties zijn geweest. In de kleine anderhalve eeuw dat ze bestaan, hebben zij zich bij voortduring aangepast aan de veranderende maatschappelijke en politieke omstandigheden. Achtereenvolgens kunnen drie basistypes onderscheiden worden (zie tabel 1).

---

<sup>1</sup> ROB, *Vertrouwen op democratie* (ROB: Den Haag, 2010), 60.

Tabel 1. Basistypen politieke partij

type	ledental	periode
kaderpartij	laag	eind 19de eeuw
massapartij	hoog	vanaf WO I
kiezerspartij (electoraal-profes- sionele partij)	laag	eind 20ste eeuw

De eerste is de los gestructureerde, weinig leden tellende kaderpartij, die aan het einde van de negentiende eeuw ten tijde van het beperkte kiesrecht vooral notabelen bijeenbracht. Na de invoering van het algemeen kiesrecht brak het tijdperk van de massapartij aan, die werd gekenmerkt door een hoog ledental, een uitgesproken ideologisch appèl en een straffe, hiërarchische organisatie, waarmee zij sociaal en religieus scherp afgebakende bevolkingsgroepen in het politieke bestel integreerde. Een voorbeeld van zo'n massapartij was de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij, een voorloper van de PvdA, waarvan u hiernaast een affiche uit 1925 ziet. Hoe hoger het aantal leden of kiezers, hoe krachtiger de partij, maakt het affiche duidelijk.



De massapartij maakte in de laatste decennia van de vorige eeuw ruimte voor een derde type, dat vaak de kiezerspartij of de electoraal-professionele partij wordt genoemd. Een van de kenmerken van dit partijtype is de marginale rol die de leden nog zouden spelen. Politicologen onderscheiden daarbij doorgaans twee subtypes. De gevestigde partijen zouden zich als kartelpartijen zijn gaan gedragen door samen te spannen om enerzijds zich hulpbronnen van de staat toe te eigenen (zoals subsidies en politieke benoemingen) en anderzijds nieuwe concurrenten te weren. Het verzet dat zo'n politiek kartel opriep, zou weer hebben geleid tot de opkomst van zogeheten *business firm parties*, partijen opgericht door politieke ondernemers, die met een tegen het politieke establishment gerichte populistische strategie kiezers mobiliseren, zonder een sterke ledenorganisatie op te bouwen.<sup>2</sup>

Het mag duidelijk zijn: partijen veranderen voortdurend. Daarbij is hun evolutie geen lineair proces waarbij partijtypen elkaar aflossen; zij kunnen naast elkaar bestaan of zich met elkaar vermengen. De SP bijvoorbeeld kan op basis van haar organisatiestructuur en relatief grote ledenaanhang voor Nederlandse begrippen nog altijd als een massapartij worden gekarakteriseerd, alhoewel haar ideologische profiel behoorlijk is vervaagd. Aan de andere

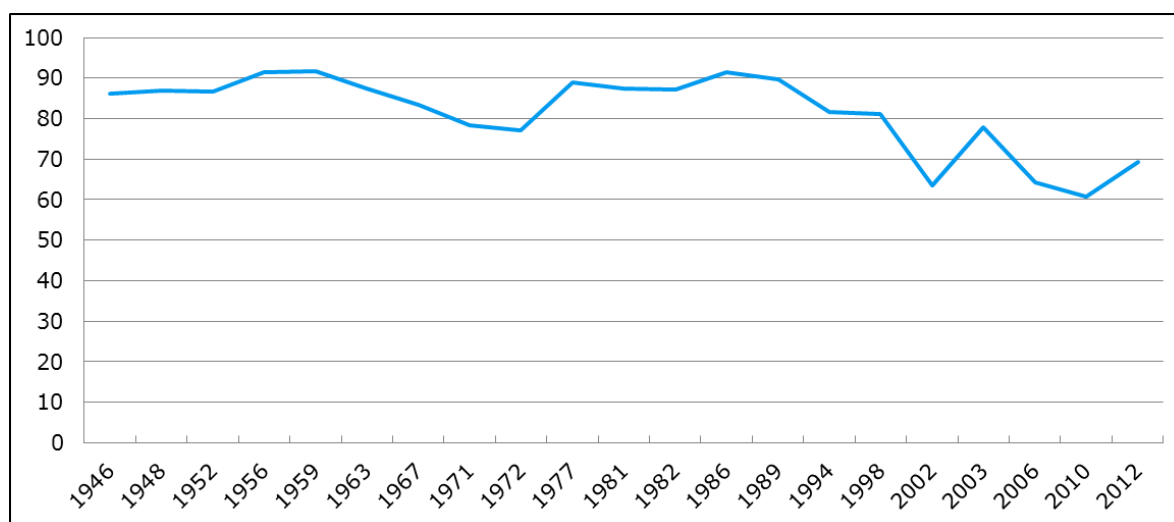
<sup>2</sup> A. Krouwel, 'De gedaantewisseling van politieke partijen. Een theoretisch ontwikkelingsmodel', in: G. Voerman, red., *Jaarboek 2003 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (DNPP: Groningen, 2004), 138-172.

kant van het Nederlandse politieke spectrum kan de PVV als een *business firm party* worden beschouwd, net als eerder de LPF van Fortuyn.

De zich tussen deze beide uitersten bevindende gevestigde, traditionele regeringspartijen laten zich overigens niet goed typeren als kartelpartij. Zo er in Nederland al sprake is van een politiek kartel, dan functioneert dat bepaald niet optimaal, gezien het gemak waarmee nieuwe partijen doordringen tot het parlement: maar liefst acht sinds 1994.<sup>3</sup> Bovendien hebben sinds 2002 vier partijen die niet behoren tot het vermeende kartel van de traditionele regeringspartijen, een rol gespeeld in de regering: de LPF en de ChristenUnie als volwaardige regeringspartij, de PVV en de SGP als officiële dan wel officieuze gedoogpartner. Verder zorgt het kartel in financieel opzicht niet al te goed voor zichzelf, want de overheidssubsidies voor de Nederlandse partijen behoren tot de laagste in West-Europa. In 2008 kregen zij omgerekend per inwoner 93 eurocent, terwijl de Duitse partijen bijna 6 euro ontvingen, en de partijen in IJsland zelfs zo'n 11 euro.<sup>4</sup>

De organisatorische evolutie van de politieke partijen wordt in hoge mate bepaald door hun zwakker wordende band met de samenleving. Deze erosie wordt zichtbaar in de teruglopende ledentallen, de doorgaans dalende opkomsten bij verkiezingen, en de afnemende partij-loyaliteit, wat tot uiting komt in een sterk toegenomen electorale volatiliteit (dat wil zeggen de beweeglijkheid van de kiezers) en de opkomst van populistische anti-establishment-partijen.

*Figuur 1. Totaal stemmenpercentage CDA (en voorgangers), PvdA, VVD en D66, 1946-2012*



Dat de binding van de kiezer met de gevestigde partijen sterk is verminderd, laat figuur 1 zien, met het totale stemmenpercentage van het CDA en zijn voorlopers, alsmede de PvdA en de VVD, bij de Tweede Kamerverkiezingen vanaf 1946, met daarbij vanaf 1967 D66. Behaalden deze traditionele regeringspartijen in 1986 samen nog ruim 91% van de stemmen;

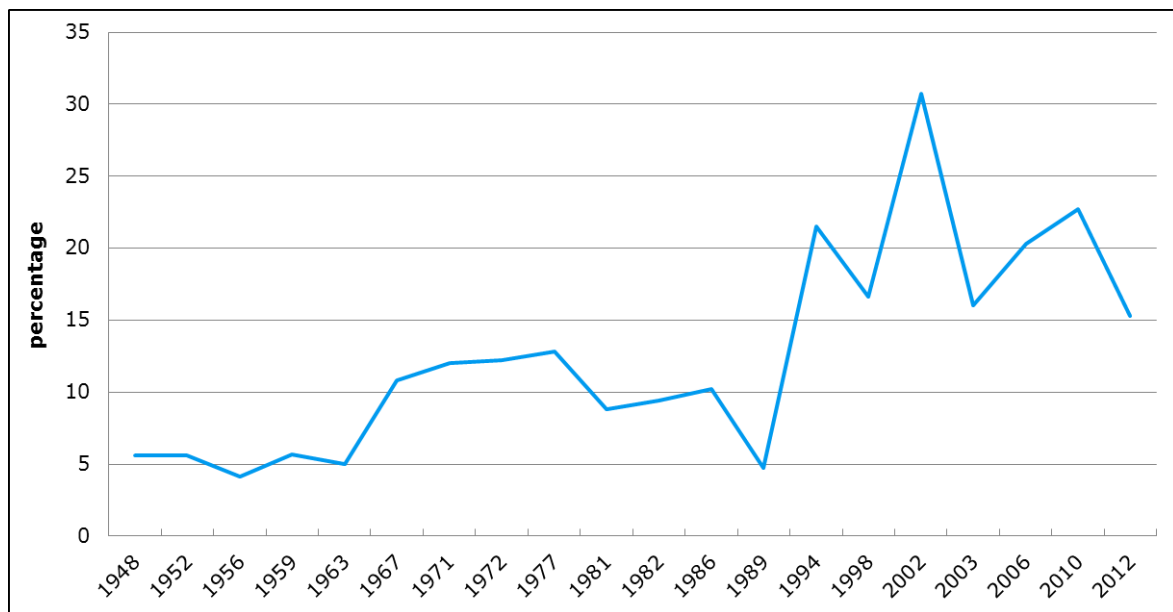
<sup>3</sup> De politicoloog A. Krouwel is de belangrijkste pleitbezorger van de kartelthese in Nederland; zie idem, 'Op weg naar een populistische democratie', in: Frans Becker e.a. (red.), *Politieke partijen op drift. Het vierentwintigste jaarboek van het democratisch socialisme* (Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers, 2003), 72-96.

<sup>4</sup> A.P.M. Lucardie, G. Voerman en J.K. van Zonneveld, *Partijfinanciering in Europa. Een vergelijkend onderzoek naar regelingen voor overheidssubsidie en giften voor politieke partijen*, Groningen: DNPP, 2010.

in 2010 was dat nog maar zo'n 61%. Afgelopen woensdag steeg dat overigens weer tot ongeveer 70%, maar dat is nog altijd beduidend minder dan 25 jaar geleden.

Kiezers wisselen de laatste decennia steeds frequenter van partij. In figuur 2 is het percentage Kamerzetels weergegeven dat per Tweede Kamerverkiezing van eigenaar is veranderd – met andere woorden: het totaal aantal zetels die verloren of gewonnen zijn. Duidelijk is te zien dat vanaf 1994 de niveau's substantieel hoger liggen dan daarvoor. Met bijna 31% in 2002, en circa 22% in 1994 en in 2010 staan drie Nederlandse verkiezingen in de top-tien van de meest volatiele West-Europese verkiezingen sinds 1945. De verkiezingen van afgelopen woensdag vielen met ruim 15% nog relatief mee.<sup>5</sup>

*Figuur 2. Volatiliteit Tweede Kamerverkiezingen, 1948-2012*

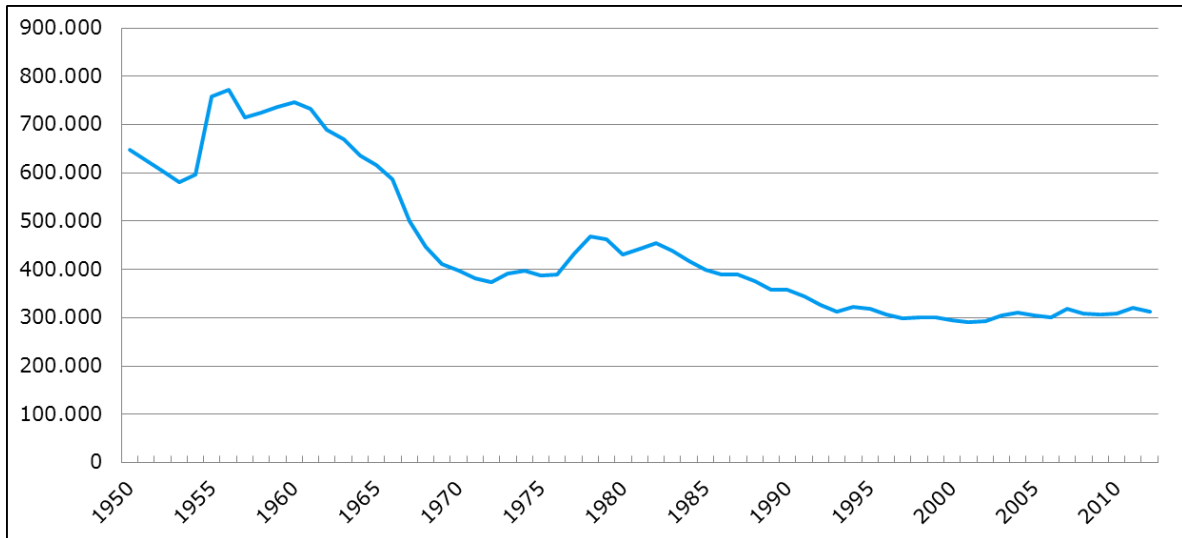


De maatschappelijke ontworteling van de partijen blijkt ook uit hun ledentallen, zoals figuur 3 laat zien. Ten tijde van de verzuiling in de jaren vijftig telden de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen samen 6 à 700.000 leden, begin dit jaar waren dat er 313.000.<sup>6</sup> Een beter inzicht dan de absolute ledentallen biedt overigens het percentage kiezers dat partijlid is (zie figuur 4). Deze zogeheten ‘organisatiegraad’ bedroeg in 1948 nog 14% (1 op de 7); en in 2012 slechts 2,4% (1 op de 40). Het Nederlandse partijstelsel staat met dit percentage van 2,4% op de twaalfde plaats op de ranglijst van zestien West-Europese landen; in de achterhoede dus.

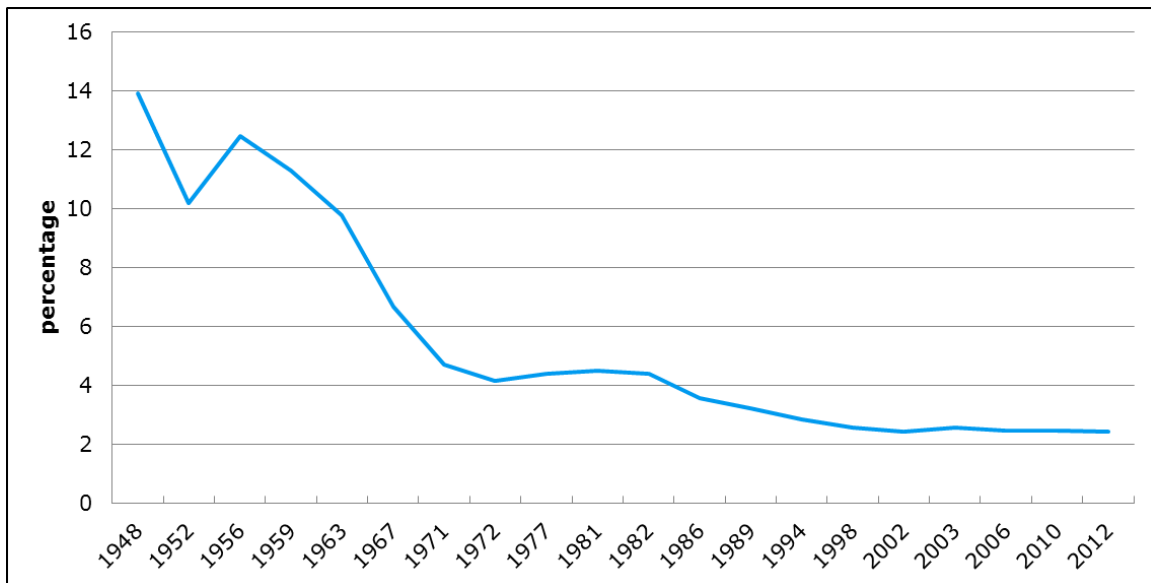
<sup>5</sup> Peter Mair, ‘Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective’, in: *Acta Politica* 43 (2008), nr. 3/4, 235-253; idem, ‘One of Europe’s Most Volatile Elections’ ([politicalreform.ie/2011/02/28/one-of-europe%E2%80%99s-most-volatile-elections/](http://politicalreform.ie/2011/02/28/one-of-europe%E2%80%99s-most-volatile-elections/), bezocht op 21 november 2012).

<sup>6</sup> G. Voerman en W.H. van Schuur, ‘De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)’, in: R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden, 2011, 203-220.

*Figuur 3. Gezamenlijk ledental van de partijen die in de Tweede Kamer zitting hebben, 1950-2012*



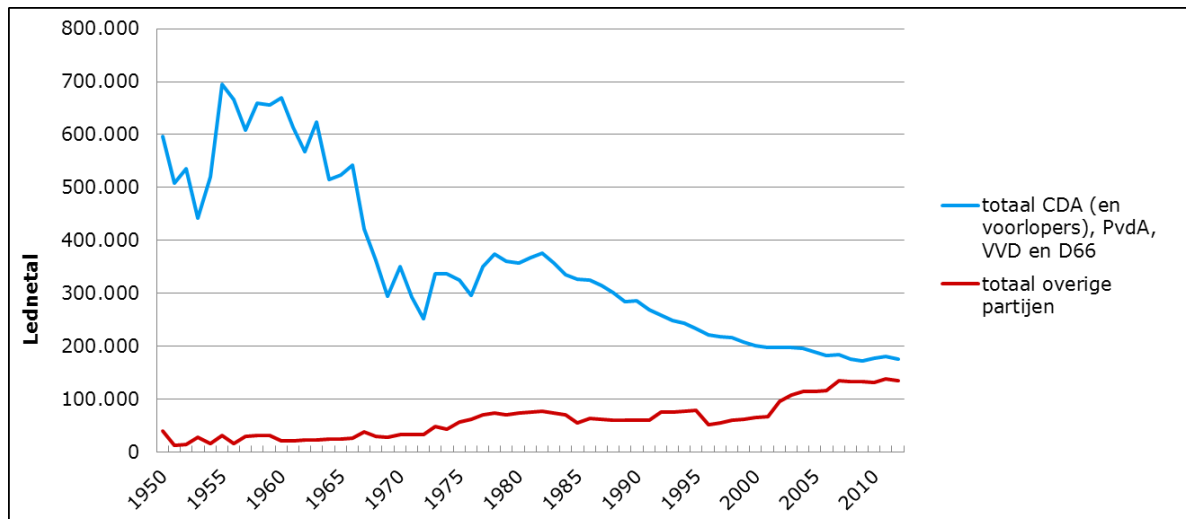
*Figuur 4. Percentage kiezers dat partijlid is ('organisatiegraad'), 1948-2012*



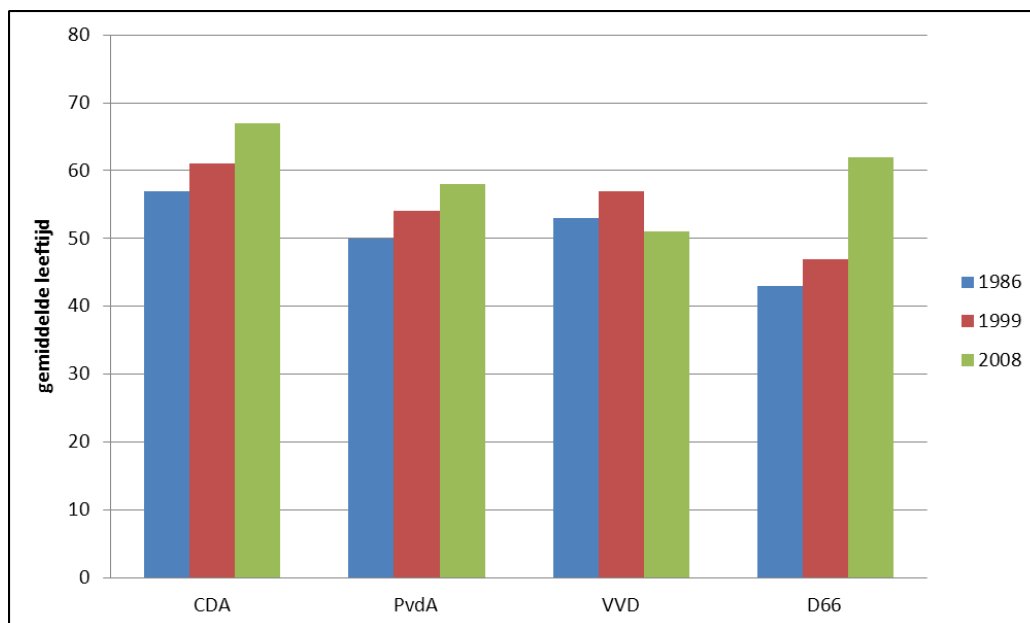
Het aandeel van de traditionele regeringspartijen CDA, VVD, PvdA en D66 in het totale ledenbestand is overigens sterk geslonken (zie figuur 5); niet alleen omdat er nieuwe partijen zijn bijgekomen, zoals de SP, maar ook door het afnemende mobiliserende vermogen van dit viertal. In de jaren tachtig was nog ruim 80% van alle Nederlandse partijleden lid van een van deze vier partijen, in 2012 nog maar de helft. Hun vooruitzichten zien er niet gunstig uit, zo blijkt uit figuur 6 met de gemiddelde leeftijden in 1986, 1998 en 2008. Vier jaar geleden was het CDA-lid gemiddeld 67 jaar; het PvdA-lid 58 jaar; het VVD-lid 51 jaar; en het D66-lid 62

jaar.<sup>7</sup> In ieder geval kan van de voormalige volkspartijen CDA en PvdA worden gezegd dat zij op weg zijn om seniorenpartijen te worden.

*Figuur 5. Gezamenlijk ledental van CDA (en voorlopers), PvdA, VVD en D66 t.o.v. de overige partijen, 1950-2012*



*Figuur 6. Gemiddelde leeftijd leden CDA, D66, PvdA en VVD, 1986, 1999 en 2008*



Als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, die zijn samen te vatten onder de noemer ‘individualisering’, zijn de partijen de laatste decennia steeds losser geraakt van de samenleving, zoals deze indicatoren laten zien. Groepsbinding en kiezerstrouw blijken sterk te zijn afgenomen. Al met al is de electorale en politieke onzekerheid voor partijen aanzienlijk

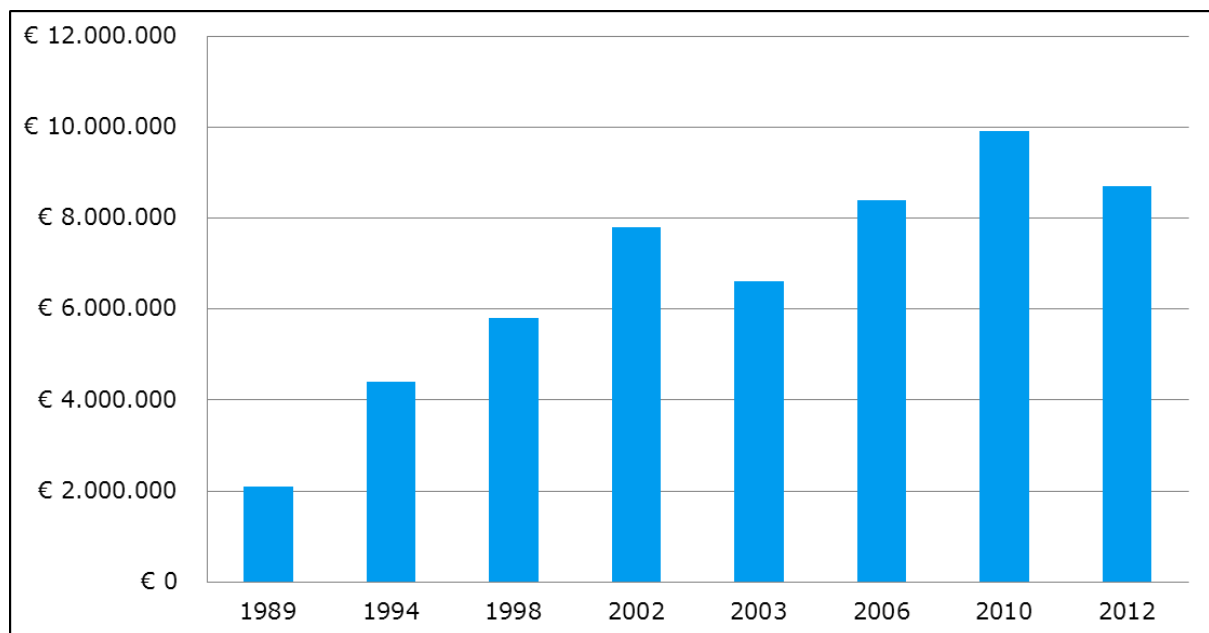
<sup>7</sup> Ruud Koole en Joop van Holsteyn, ‘Religie of regio? Over de bloedgroepen van het CDA’, in: Gerrit Voerman (red.), *De conjunctuur van de macht. Het Christen Democratisch Appèl, 1980-2010* (Amsterdam 2011), 131-153, 134 en noot 14 (p. 227).



toegenomen door de grote volatiliteit, waar nog eens de teloorgang van hun traditionele banden met de media en de fragmentering van en de toegenomen concurrentie binnen het mediabestel bijkomen. Partijen hebben de afgelopen decennia hier vaak op identieke wijze op gereageerd. Hun belangrijkste strategieën en de gevolgen daarvan voor de partij zelf wil ik hier aanstippen, omdat deze mede inzicht verschaffen in hun mogelijke toekomstige ontwikkeling. Ik baseer mij hier naast de bestaande wetenschappelijke literatuur ook op analyses van de partijen zelf, afkomstig van partijcommissies die de afgelopen twintig jaar na zware verkiezingsnederlagen vrijwel standaard werden ingesteld om het verlies te onderzoeken, en op de interviews die ik dit voorjaar heb gehouden met de directeuren van bijna alle partijbureaus en wetenschappelijke bureaus. Die vraaggesprekken gingen over de staat waarin hun partij volgens hen verkeert, en over de toekomst die zij voor hun partij weggelegd zien.

Ik ga kort in op drie strategieën: de professionalisering, de permeabilisering en de interne democratisering van de partijorganisatie. In de eerste plaats zijn partijen hun verkiezingscampagnes gaan professionaliseren. Zij schakelden externe deskundigen in op het gebied van electoraal onderzoek, politieke marketing en media. De professionalisering, die eigenlijk in de jaren negentig pas goed op gang kwam, ging gepaard met een centralisering van de campagneorganisatie: het zwaartepunt kwam steeds meer te liggen bij de lijsttrekker en zijn team. De partijorganisatie staat daarbij doorgaans op behoorlijke afstand, ook al zit de partijvoorzitter vaak wel in het campagneteam.<sup>8</sup>

*Figuur 7. Campagne-uitgaven politieke partijen, 1989-2012*



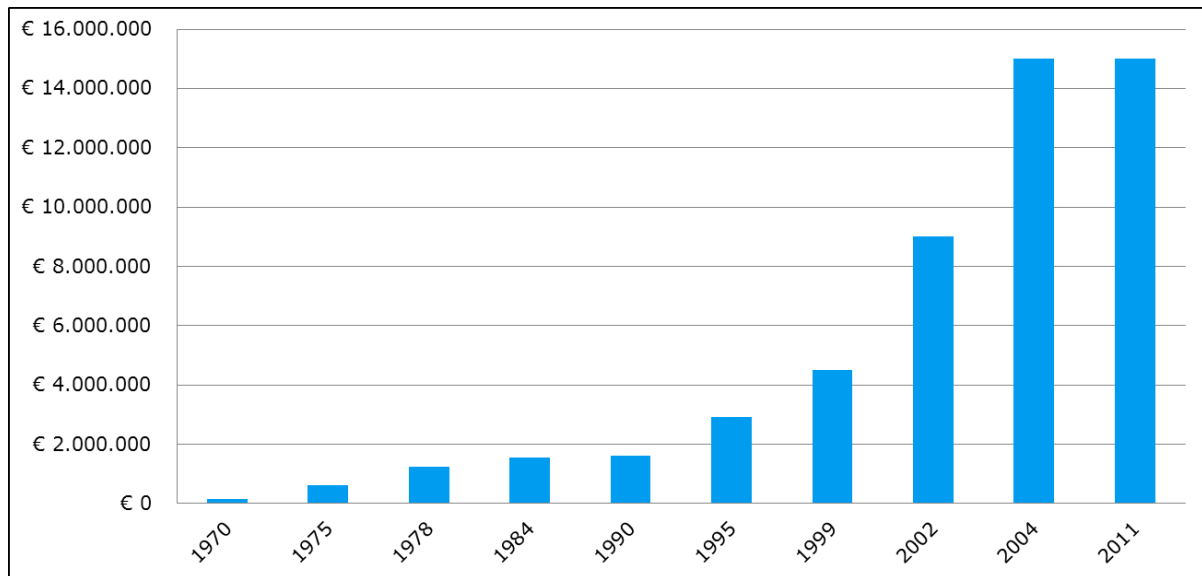
De professionalisering, die in vergelijking met andere landen nog betrekkelijk bescheiden is gebleven, leidde tot hogere uitgaven (zie figuur 7), zoals we in deze grafiek zien met van de campagne-uitgaven sinds 1989. De inkomsten uit contributies bleven hierbij achter als gevolg van de krimpende ledenaanhang. Deze disbalans leidde tot een groter financieel beroep op de

<sup>8</sup> Philip van Praag, 'De verkiezingscampagne: professioneler en feller', in: Kees Aarts, Henk van der Kolk en Martin Rosema, red., *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006* (Utrecht: Het Spectrum, 2007), 97-119.

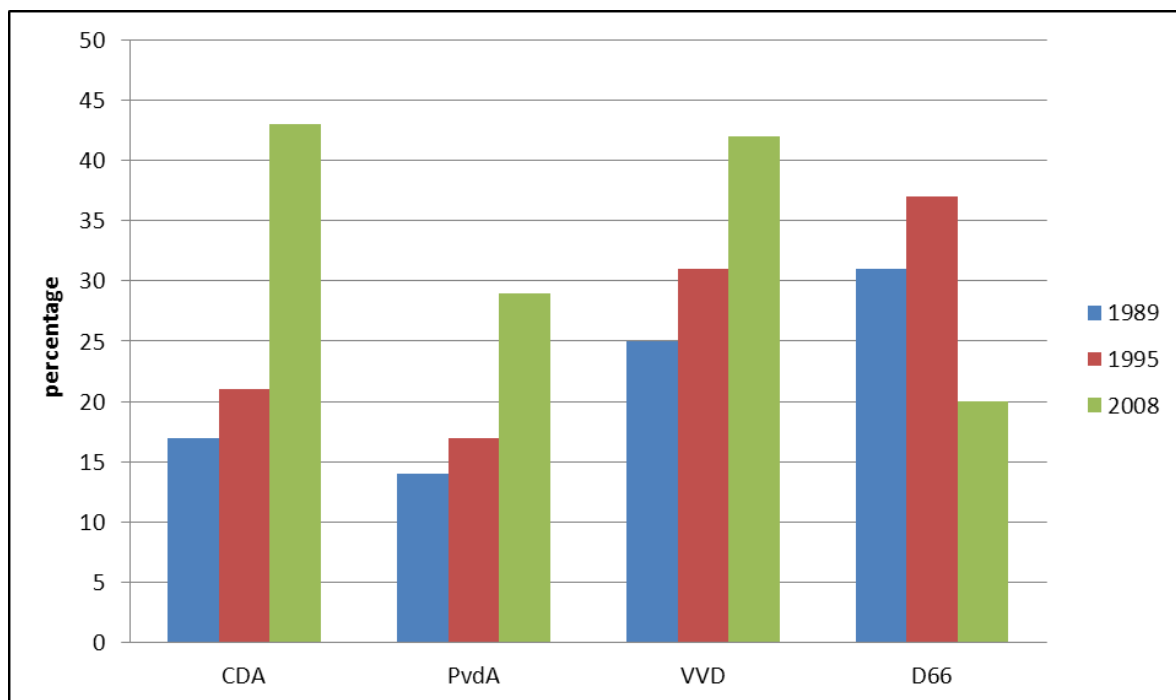


staat. Vanaf het begin van de jaren zeventig ontvangen partijen subsidies, eerst indirect – via hun nevenorganisaties –, later rechtstreeks (zie figuur 8). Het bedrag steeg van 180.000 euro in 1972 tot bijna 5 miljoen euro in 1999; 6 jaar later bedroeg het 15 miljoen euro, en dat is het zo ongeveer nog steeds. In de totale inkomsten nemen de subsidies een steeds grotere plaats in, zoals figuur 9 laat zien. Afgezien van D66 werd partijtop hierdoor minder afhankelijk van de leden, zij het dat sinds 2005 het ledental van een partij in beperkte mate mede van invloed is op de hoogte van haar subsidie.<sup>9</sup>

*Figuur 8. Overheidssubsidie aan partijen, 1970-2012*



*Figuur 9. Afhankelijkheid overheidssubsidies, 1989, 1995 en 2008*



<sup>9</sup> L. Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering: de regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008).

Zoals de professionalisering het antwoord was van de partijen op de moeizamer verlopende electorale mobilisatie, zo is de organisatorische permeabilisering – dat wil zeggen het vervagen van de grenzen tussen partijorganisatie en buitenwereld – hun respons op de problematischer wordende ledenwerving en de rekrutering van personeel voor volksvertegenwoordigende en partijfuncties.<sup>10</sup> Het partijlidmaatschap heeft sinds de massapartij altijd een nogal absoluut karakter gehad: je was lid of niet, op een enkele uitzondering na bestond daartussen niets. Deze strikte demarcatielijn tussen partij en maatschappij is echter noodgedwongen meer doorlaatbaar geworden. Zo rekruteren de landelijke partijen op grote schaal niet-partijleden als kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen, omdat zij er in eigen gelederen, vooral in plattelandsafdelingen, niet meer voldoende kunnen vinden. Voor de raadsverkiezingen in 2006 en in 2010 stelde ruim een kwart van de circa 2100 partijafdelingen kandidaten die afkomstig waren van buiten de partij.<sup>11</sup> Verder schakelen sommige partijen tegenwoordig structureel niet-partijleden in bij de interne meningsvorming – geestverwante deskundigen bijvoorbeeld. Daarnaast zijn er meer vormen van partijlidmaatschap bijgekomen (zoals het proef- of introductielidmaatschap en het lokaal lidmaatschap), en zijn voorwaarden van het lidmaatschap soms wat afgezwakt. Ook bieden partijen andersoortige, lichtere bindingsmogelijkheden aan; de meesten kennen donateurs, vrijwilligers en sympathisanten – categorieën die elkaar in de praktijk zullen overlappen. Via de sociale media gaan partijen en hun politici virtuele relaties aan en proberen zij burgers bij hen te betrekken, zoals ‘volgers’ op Twitter en ‘personen die dit leuk vinden’ op Facebook.

Rechten binnen de partij hebben deze geaffilieerden niet; partijen waken nog altijd voor de exclusiviteit van het partijlidmaatschap en houden ondanks hun permeabiliseringsstrategie vast aan het model van de ledenorganisatie. Zij verplichten gemeenteraadskandidaten van buiten partijlid te worden, en van de aangetrokken deskundigen en sympathisanten hopen zij dat die ook toetreden.

Een derde strategische reactie van de partijen op zowel het krimpende ledental als de sterk gegroeide electorale onvoorspelbaarheid is de interne democratisering. Deze is bedoeld om de partijen aantrekkelijker te maken voor leden en potentiële leden, de stem van de samenleving meer in de partij te laten doorklinken, en de partijleiding tot het afleggen van meer verantwoording te nopen.<sup>12</sup> Na 2002 kregen in de meeste partijen de individuele leden door de invoering van ledencongressen en ledenraadplegingen de mogelijkheid direct te participeren in de besluitvorming en de aanwijzing van partijleider, partijvoorzitter en kamerkandidaten. Anno 2012 kennen afgezien van de PVV alleen SGP, ChristenUnie en SP nog het model van indirecte zeggenschap via congresafgevaardigden.

---

<sup>10</sup> Nicole Bolleyer, ‘Inside the Cartel party: Party Organisation in Government and Opposition’, in: *Political Studies* 2009 (57), 559-579.

<sup>11</sup> Gerrit Voerman en Marcel Boogers, *Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006* (Groningen/Tilburg: DNPP/TSPB, 2011).

<sup>12</sup> G. Voerman, ‘Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties’, in: idem (red.), *Jaarboek 2004 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen: DNPP, 2005), 217-244; R. A. Koole, ‘Lijsttrekkerverkiezingen in Nederlandse politieke partijen’, in: *Beleid & Maatschappij*, 2006, nr. 4, 252-265.

De gevolgen van de *empowerment* van de leden op de interne machtsverhoudingen zijn niet eenduidig; systematisch onderzoek ontbreekt nog, zowel in Nederland als in internationaal opzicht. Het is echter onmiskenbaar dat het middenkader, dat in het oude model als intermediaire structuur zowel in organisatorisch als politiek opzicht een cruciale rol speelde, formeel een flinke stap terug heeft moeten doen.

Volgens sommige politicologen zijn de leden er evenmin invloedrijker op geworden. De positie van de partijtop zou juist zijn versterkt, omdat die nu rechtstreeks, over het hoofd van het politiek meer geprofileerde en goed georganiseerde middenkader heen, een beroep kan doen op de geatomiseerde en inactieve leden. Deze zouden minder radicaal zijn, volgamer en minder dan het middenkader in staat de partijleiding tegenspel te bieden. Andere politicologen menen daarentegen dat de partijleden wél machtiger zijn geworden, omdat de regiefunctie van de partijtop in het rekruterings- en besluitvormingsproces zou zijn verzwakt.

In theorie zijn beide scenario's plausibel; wat er in de praktijk gebeurt zal mede afhangen van de wijze waarop de ledenparticipatie formeel geregeld is. Mede door de gevolgde procedures in de Nederlandse partijen, waar de partijleiding bij lijsttrekkersverkiezingen veelal behoorlijk op afstand wordt gehouden, duiden de ervaringen erop dat de regiefunctie van de partijtop inderdaad is verminderd en de onvoorspelbaarheid toegenomen – zoals bijvoorbeeld de verkiezingen in de VVD en in D66 in 2006 goed lieten zien, toen de verschillen in stijl tussen de eerste en tweede kandidaat (Marc Rutte versus Rita Verdonk; Alexander Pechtold versus Lousewies van der Laan) behoorlijk groot waren, en het verschil in stemmen miniem. De machtsverhouding tussen de leden en de partijleiding lijkt dus op dit punt wat meer in het voordeel van de basis te zijn veranderd.

Meer overeenstemming onder politicologen bestaat er over een ander effect van de interne democratisering, namelijk de potentiële versterking van de autonomie van de direct door de leden verkozen lijsttrekker annex partijleider tegenover partijorganen als hoofdbestuur, congres en de fractie zelf. Zo zei Wouter Bos na zijn verkiezing tot PvdA-leider in de herfst van 2002 in een interview: 'Ik ben direct gekozen door de leden. Dat geeft me een veel groter mandaat om me onafhankelijk op te stellen tegenover het partijkader.'<sup>13</sup> De nadruk in de partij kan zo verschuiven van inhoud naar persoon, met alle gevolgen van dien voor de partij, aldus de politicoloog Bart Tromp; ik citeer: 'Deze plebiscitaire keer ondermijnt in tendens de idee van een politieke partij als een primair programmatisch georiënteerde organisatie'.<sup>14</sup> Daarbij dient echter opgemerkt te worden dat de leden de partijleider in een referendum kunnen corrigeren: de PvdA-leden stemden bijvoorbeeld in een ledenraadpleging de keuze van Bos voor een direct gekozen burgemeester weg.

Inmiddels lijkt een volgende fase te zijn aangebroken. De in 2002 ingezette interne democratisering heeft de grenzen van de partijorganisatie bereikt. In de PvdA wordt momenteel serieus nagedacht over de volgende stap: de invoering van *primaries*, waarmee sympathisanten – niet-leden dus – de gelegenheid krijgen te participeren in de verkiezing van de lijsttrekker. Enkele van de geïnterviewde directeuren in andere partijen zien dit eveneens als een laatste redmiddel om de tanende maatschappelijke legitimiteit van de partij te versterken.

---

<sup>13</sup> Wouter Bos in *Vrij Nederland*, 28 juni 2003, 10.

<sup>14</sup> B. Tromp, 'De crisis der partijen en enkele voorstellen deze te overwinnen', in: F. Becker e.a., red., *Politieke partijen op drift*, 119-143; 132.

Deze nieuwe stap in het permeabiliseringsproces is in zekere zin logisch, maar ook brisant: de invoering van *primaries* legt een bom onder de organisatorische scheidslijn tussen partij en maatschappij. Zonder enige vorm van structurele formele affiliatie kunnen buiten de partij staande sympathisanten, of zij die zich daarvoor om wat voor reden dan ook willen uitgeven, invloed uitoefenen op wat tegenwoordig de meest cruciale functie van partijen is: de selectie van de partijleider, die voor de partij letterlijk en figuurlijk gezichtsbepalend is en wiens verkiezing dus van vitaal belang is.

Ook over de potentiële effecten van *primaries* op de politieke partij verschillen politicologen van mening. Velen zijn het er wel over eens dat het partijlidmaatschap zijn exclusiviteit zal verliezen, omdat de band met het uitoefenen van politieke invloed binnen de partij wordt verbroken.<sup>15</sup> Negatieve effecten op het ledental zijn dan ook waarschijnlijk. Ook ligt door *primaries* een verdere personalisering van de partij en van de politiek in het algemeen voor de hand. De legitimatie van de partijleider ligt nu niet meer uitsluitend binnen maar deels ook buiten de partij, hetgeen zijn autonome positie ten opzichte van de traditionele partijstructuren kan versterken. Daarbij kan zijn loyaliteit aan de partij onder druk komen te staan: hij heeft er naast de partijleden immers nieuwe lastgevers bij gekregen, waarmee hij eveneens rekening moet houden.

De versterking van de positie van de partijleider loopt parallel aan de groeiende dominantie van de fractie (en in geval van regeringsdeelname ook de bewindslieden) over het partijbestuur.<sup>16</sup> Tussen beide instanties bestaat een werkverdeling, waarbij de partij verantwoordelijk is voor de politieke opstelling op de langere termijn en de fractie voor de dagelijkse standpuntbepaling. Dat het zwaartepunt steeds meer naar de fractie verschuift, heeft ook te maken met de sterk toegenomen media-aandacht. Het aantal geaccrediteerde parlementair journalisten in Den Haag is de afgelopen vijftig jaar sterk gestegen (zie tabel 2), van 31 in 1965 naar 260 in 2012 – bijna negen keer zoveel.<sup>17</sup> Door de continue en vaak kritische berichtgeving over politiek zijn politici gedwongen snel te reageren, wat een grote mate van bewegingsvrijheid ten opzichte van de partij vereist. Een andere factor die meespeelt bij de fractiedominantie is de overheidssubsidie voor de fractie en haar leden. Deze liep op van omgerekend 150.000 euro in het midden van de jaren zestig tot 23 miljoen euro in 2011. Deze financiële steun bevorderde de professionalisering van de fractie en versterkte haar positie ten opzichte van de partijorganisatie.

De nadruk op de fractie gaat vaak gepaard met een ‘parlementarisering’ van de partij – dat wil zeggen een grote, eenzijdige oriëntatie op de Haagse politieke besluitvorming. Bij voorbaat ziet de partijtop af van intern debat, uit angst dat de media eventuele onenigheid breed zullen uitmeten. Deze verkramping doet zich nog sterker voor wanneer de partij in de regering zit.

---

<sup>15</sup> Giulia Sandri en Antonella Seddone, ‘Primaries and political parties in Europe. A proposal for a tailored analytical framework’. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Antwerp, Belgium, 10-15 April 2012 ([dev.ulb.ac.be/sciencespo/dossiers\\_membres/sandri-giulia/fichiers/sandri-giulia-publication51.pdf](http://dev.ulb.ac.be/sciencespo/dossiers_membres/sandri-giulia/fichiers/sandri-giulia-publication51.pdf)).

<sup>16</sup> R.B. Andeweg, ‘Fractiocracy? Limits to the ascendancy of the parliamentary party group in Dutch politics’, in: K. Heidar en R. Koole, red., *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors* (Routledge: Londen/New York, 2000, 89-105).

<sup>17</sup> Huub Wijfjes, ‘Haagse kringen, Haagse vormen. Stijlverandering in politieke journalistiek’, in: Jo Bardoel e.a., red., *Journalistieke cultuur in Nederland* (AUP: Amsterdam, 2002), 19-34, 24.

Fractiedominantie en parlementarisering zijn nauwelijks te stuiten, zo blijkt niet alleen uit wetenschappelijk onderzoek, maar ook uit de gevoerde vraaggesprekken en de rapporten van de partijen zelf. De veelal uit vrijwilligers bestaande partijbesturen zijn niet in staat aan de fractievoorzitter of de premier weerwerk te bieden. Ook de bezoldigde partijvoorzitter lukt dat vaak niet, zelfs niet wanneer die direct door de leden is gekozen.

*Tabel 2. Aantal geaccrediteerde parlementair journalisten in Den Haag, 1954-2012*

	<b>totaal</b>
1954	27
1965	31
1970	50
1975	82
1980	124
1990	196
1998	200
2012	260

Dames en heren, ik vat mijn betoog tot nu toe samen. Zijn partijen als oude olifanten op weg naar hun laatste rustplaats? Het zijn woorden van Jan Vis, de begin vorig jaar overleden oud-senator voor D66 en emeritus-hoogleraar staatsrecht aan deze universiteit, die ook lange tijd lid is geweest van het Wetenschappelijk Adviescollege van het DNPP. Met alle respect voor Jan Vis, maar ik denk dat hij op dit punt wat te pessimistisch is geweest. Partijen stellen programma's op, rekruteren kandidaten, voeren campagne en vormen na de verkiezingen een regering – we hebben het de afgelopen tijd allemaal weer kunnen zien. De partij loopt niet op haar einde, maar bevindt zich wel in een ingrijpend transformatieproces, dat ik net summier heb gepoogd te schetsen en dat wordt gekenmerkt door twee fundamentele ontwikkelingen.

De eerste heeft betrekking op de interne verhoudingen. Ruud Koole, mijn voorganger als directeur van het DNPP en tegenwoordig hoogleraar Nederlandse politiek in Leiden en Eerste Kamerlid, vandaar dat hij vandaag – Prinsjesdag – helaas niet aanwezig kon zijn –, constateerde in 1992 op basis van een diepgaand onderzoek naar de veranderende partijorganisatie in de periode 1960-1990 dat 'de formele structuur van massapartijen tot standaard is geworden voor alle (grote) partijen'. Twintig jaar later kan worden vastgesteld dat dit indirecte, hiërarchische model door de meeste partijen is ingeruild voor meer horizontale structuren: de rechtstreekse invloed van de leden is tegenwoordig groter dan ooit. Paradoxaal genoeg heeft deze interne democratisering bijgedragen aan de versterking van de positie van de partijleider ten opzichte van de partijorganisatie, een proces dat bevorderd werd door de voortschrijdende professionalisering van de campagne en de gegroeide dominantie van fractie en eventuele bewindslieden. De relatieve autonomie van de partijleider kan in de toekomst nog verder toenemen wanneer de strategieën van interne democratisering en permeabilisering worden gecombineerd en sympathisanten kunnen meestemmen bij diens

verkiezing; de legitimatie van de partijleider ligt dan immers niet meer alleen binnen, maar deels ook buiten de partij.

De tweede wezenlijke ontwikkeling betreft de in de afgelopen decennia veranderende positie van de partij tussen samenleving en staat. De groep loyale kiezers van vrijwel alle partijen is geslonken en in ieder geval de grote partijen zagen hun ledenaanhang structureel dalen, zij het dat zij na de eeuwwisseling soms ook jaren van enige groei kenden – wellicht mede als gevolg van hun permeabiliseringsstrategie. Mede door dit maatschappelijke erosieproces is de afhankelijkheid van de partijen van overheidssubsidies toegenomen. Op de hypervolatiele electorale markt doen verkiezingscampagnes er steeds meer toe, zo bleek ook weer bij de laatste Kamerverkiezingen met de wonderbaarlijke *come-back* van de PvdA en Samsom. Dit inzicht zal naar verwachting leiden tot een verdere professionalisering van de campagnes, met een navenante stijging van de uitgaven. Een groter beroep van partijen op externe financiële hulpbronnen, zoals donateurs, maar zeker ook de overheid – omdat partijen daar zelf over kunnen beslissen – ligt voor de hand, waarmee hun afhankelijkheid van de staat verder zal toenemen en het belang van de partijleden als inkomstenbron zal afnemen.

Als gevolg van deze trends lijken althans de grote partijen in Nederland zich steeds meer te ontwikkelen van ledenpartijen tot electoraal-professionele, gecentraliseerde, organisaties, tot kiezerspartijen dus die permanent campagne voeren en waarin de persoon van de partijleider meer gewicht krijgt en overheidssubsidies de ledencontributies als voornaamste inkomstenbron aflossen. Omdat het de partijen in toenemende mate moeite zal kosten hun uitgebreide geografische vlechtwerk van afdelingen – dat hen direct met de samenleving verbindt – overeind te houden, zal de afbrokkelende traditionele partijorganisatie worden aangevuld met en misschien op termijn wel deels worden vervangen door lichtere, meer flexibele en poreuze, netwerkbachtige structuren, die mede rond thema's of rond Kamerleden gecentreerd zijn en met internet als belangrijk communicatiemiddel. De osmose tussen partij en maatschappij kan hierdoor worden bevorderd, terwijl de interne verantwoordingsstructuren aan betekenis zullen verliezen.

Ook al is de hier geschetste evolutie overeenkomstig het beeld in de internationale literatuur en wordt zij in mindere of meerdere mate door de meeste geïnterviewden onderschreven, zij is ook deels tentatief en hypothetisch van aard. De empirische onderbouwing ervan vertoont nog de nodige lacunes – evenals in andere landen trouwens. Op belangrijke vragen zijn nog nauwelijks antwoorden:

- hoe krijgt de professionalisering concreet gestalte; welke expertise wordt ingehuurd; focussen partijen op het program of op de persoon van de lijsttrekker?
- waaraan besteden partijen hun schaarse financiële middelen? Hoeveel is ledenwerving en -behoud hen waard in vergelijking met de campagnekosten? Met andere woorden: hoe verhoudt materieel gezien de partij als vereniging van leden zich tot de partij als campagneorganisatie?
- wat zijn de gevolgen van de democratisering van de partij op de feitelijke interne machtsverhoudingen? Hoe groot is de invloed van de leden? Maakt de partijleider gebruik van zijn persoonlijk mandaat? Hoever strekt zijn invloed op de kandidatenlijst en het programma? Is het middenkader inderdaad gemarginaliseerd?
- wat zijn de effecten van het benutten van de sociale media op de partijorganisatie? Wordt de personalisering erdoor bevorderd? Leidt het tot nieuwe, virtuele bindingsmogelijkheden tussen partijen en burgers?
- op welke wijze maken partijen van intranet gebruik om met hun leden te communiceren? Gebeurt dit *top-down* of *bottom-up*? Hoeveel leden zijn erbij betrokken?

Kortom: systematisch, kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar het transformatieproces van de grote partijen in Nederland in de afgelopen twintig jaar is gewenst, op basis van archiefonderzoek, interviews met betrokkenen en enquêtes, en geplaatst in een breder internationaal-vergelijkend kader. Het DNPP wil dat de komende jaren opzetten en uitvoeren, samen met partners in andere landen, met onder meer de financiële steun van het Montesquieu Instituut, waarvan het deel uitmaakt.

Een dergelijk onderzoek sluit goed aan bij het inhoudelijke speerpunt van de ‘sustainable society’ van deze universiteit. Een duurzame samenleving, in welk opzicht dan ook, kan immers alleen worden verwezenlijkt in een politiek systeem dat representatief, responsief en effectief is en om deze redenen wordt vertrouwd door de burgers. Partijen spelen daarin een cruciale rol, zoals ik al aan het begin van mijn betoog zei, als makelaars tussen maatschappij en staat. Dat deze intermediaire functie steeds meer onder druk is komen te staan heeft niet alleen gevolgen voor de legitimiteit van de partij, maar ook voor die van het politieke bestel – en vanuit dat perspectief bezien is onderzoek naar de transformatie van de politieke partij en de mogelijke effecten daarvan uitermate relevant. Daarbij dienen ook de gevolgen voor positie van de partijen aan de orde te komen van de afnemende relevantie van het nationale politieke systeem als gevolg van onder meer de overdracht van soevereiniteit naar bijvoorbeeld de Europese Unie en van deregulering, waarbij traditionele overheidstaken deels zijn overgeheveld naar private actoren.

Dames en heren, ik kom aan het einde van mijn betoog. Enkele personen hebben zich bijzonder ingespannen voor de instelling van deze leerstoel en voor mijn benoeming, van wie u er één zonet heeft horen spreken. Ik kan hen hier niet allemaal bedanken. Eén persoon wil ik zeker wel noemen, en dat is Alex Klugkist. Op 15 augustus is hij na een periode van ziekte overleden. Hij was van 1990 tot 2010 Bibliothecaris van deze universiteit, en in die tijd formeel mijn leidinggevende. Ik had Alex vanmiddag bijzonder graag willen bedanken voor zijn inzet voor deze leerstoel, voor de ruimte die hij mij in die twintig jaar steeds heeft geboden en voor de steun die hij zo nodig gaf – ikzelf, maar ook het DNPP, hebben daarvan zeer geprofiteerd.

Tot mijn verdriet ontbreken er vandaag nog twee personen. Alfons Dölle, hoogleraar Staatsrecht en een aimabel en markant mens, overleed op 24 juli. Samen zouden wij de komende maanden het vak parlementaire geschiedenis geven – hij de eerste reeks, over de periode 1848-1940; ik de naoorlogse periode. Ik was van plan om – net als de studenten – bij hem college te gaan lopen totdat ikzelf aan de beurt zou zijn. Ik had me daar erg op verheugd.

De andere persoon is Wijbrandt van Schuur. Hij overleed op 25 juli. Wijbrandt was tot vorig jaar september, toen hij met pensioen ging, universitair hoofddocent van de vakgroep Sociologie. Mijn collega Paul Lucardie en ik hebben ruim twintig jaar met hem in een aantal projecten samengewerkt. Hij was de methodoloog die onze soms te dierste speculaties door de empirische wringer haalde. Deze zomer waren Wijbrandt en ik bezig met een door hem geïnitieerd onderzoek naar het partijlidmaatschap, over vragen als waarom partijleden bedanken en wat kiezers die hebben aangegeven zich te kunnen voorstellen ooit lid te worden van een partij, er vaak van weerhield om dat te doen. Ik betreur het zeer dat hij er niet meer is om dit onderzoek – waarbij hij persoonlijk zo betrokken was – af te maken. Met zijn familie overleggen wij momenteel om te bezien hoe wij dit onderzoek in zijn lijn te kunnen afronden.



Dames en heren,

Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor de kansen die zij mij hebben geboden om ‘door te leren’. Ik ben erg blij dat zij er vanmiddag bij zijn en met eigen ogen kunnen aanschouwen waartoe dat uiteindelijk heeft geleid, alhoewel wat mij betreft het leren ook als hoogleraar gewoon doorgaat.

Ik heb gezegd.